La politique budgétaire

Introduction : LOLF : mode d'emploi

I) Le budget : un instrument de politique économique ?

1 La position des libéraux : la neutralité budgétaire

2 La stabilisation automatique budgétaire selon les keynésiens

3 Le problème des déficits récurrents

II) Le budget : reflet des priorités gouvernementales

1 Les grandes tendances du budget 2010

2 Une évolution des priorités

3 Dépenses de fonction ou dépenses d'investissements ?

Conclusion : 2013, horizon impossible ?

Introduction : LOLF : mode d'emploi

La LOLF est la Loi Organique sur la Loi de Finance

Il s'agit de la nouvelle façon de présenter et de voter le budget de la France depuis 2005.

Désormais, le budget n'est plus voté (pratiquement à l'identique) ministère par ministère, mais missions par missions.

Il y a au total 34 missions, qui correspondent aux grands objectifs de l'État. Un ministère peut être concerné par plusieurs missions (exemple du ministère de l'intérieur), et une mission peut être ventilée en plusieurs ministères (exemple de la ville et du logement)

Chaque mission est découpée en programmes qui correspondent aux moyens à mettre en œuvre pour que la mission soit remplie et qui permettront donc de savoir si la mission a été correctement remplie.

A chaque programme correspond des moyens d'actions, qui sont la traduction budgétaire du programme

Cette LOLF présente plusieurs avantages et il faut remarquer qu'elle a été votée de façon pratiquement unanime par la gauche et la droite

- elle permet en principe au Parlement de retrouver son rôle : il ne se contente plus de reconduire les dépenses ministérielles mais il peut en discuter missions par missions

- elle doit rendre plus efficace les missions ministérielles (puisqu'elles sont clairement identifiées, avec moyens et objectifs). Le non accomplissement d'une mission est en principe visible grâce au programme prévu.

- elle doit à priori permettre des économies budgétaires puisqu'elle doit éviter des dépenses inutiles par missions et des « doublons ».

Néanmoins la LOLF n'échappe pas aux tendances françaises qui veut que le gouvernement impose ses choix au Parlement qui sert surtout de « caisse d'enregistrement ».

Le budget peut avoir en définitive une double mission :

- il peut servir d'instrument de relance économique ou au contraire de stabilisation, de par les moyens mis en œuvre. Par exemple, le budget de l'État représente pratiquement 20% du PIB pour le volet dépenses

- mais sa mission 1° est d'exprimer les priorités gouvernementales (et à priori sociales) au travers des dépenses et de leur évolution

Le débat autour du budget est résumé par ces deux missions : le budget doit-il être un instrument de politique économique (position des keynésiens) ou ne doit-il simplement que refléter des priorités économiques et sociales (position des libéraux) ?

I) Le budget : un instrument de politique économique ?

1 La position des libéraux : la neutralité budgétaire.

La position libérale est logique : puisque l'économie est censée se réguler toute seule, il est inutile que le budget intervienne pour corriger les situations économiques.

Selon les libéraux, une dépense budgétaire supplémentaire pour relancer l'activité économique ne sert à rien. On appelle cela le « théorème de l'équivalence ricardienne » (de David Ricardo).

En effet, si l'État augmente ses dépenses, le secteur privé va anticiper une augmentation des impôts futurs et des taux d'intérêts.

Logiquement, les décideurs privés vont alors réduire leurs projets : les dépenses publiques augmentent, mais les dépenses privées diminuent. La dépense globale du pays n'augmente donc pas et il n'y a pas d'effets sur la croissance économique.

Selon les libéraux, le budget doit simplement refléter la situation économique sans chercher à la modifier : l'équilibre budgétaire doit être respecté.

Donc : quand les recettes diminuent du fait d'un ralentissement économique il faut que les dépenses publiques diminuent aussi (le secteur privé prenant alors le relais)

En sens inverse, quand la croissance reprend, il faut utiliser les recettes supplémentaires pour se désendetter (ce qui rassure les investisseurs privés) et baisser les impôts.

Mais il n'est pas utile d'augmenter les dépenses puisque la croissance est là.

L'idéal est donc d'être à l'équilibre budgétaire, quelque soit la situation, et sauf cas vraiment exceptionnel.

Certains libéraux veulent d'ailleurs que l'équilibre budgétaire soit inscrit dans la constitution. Ils font remarquer que le déficit budgétaire correspond à des dépenses qui n'ont pas été autorisées par la population sous forme de recettes.

On remarquera que cette position de neutralité budgétaire correspond aux souhaits de la Commission européenne : des déficits limités à 3% au maximum « sauf récession exceptionnelle » (Traité d'Amsterdam), c'est-à-dire récession supérieure ou égale à 2% du PIB.

2 La position des keynésiens : la stabilisation budgétaire automatique.

Les keynésiens ne pensent pas que l'économie soit capable de se réguler toute seule à court terme.

Ils proposent donc que le budget (presque 20% du PIB) serve d'instrument prioritaire pour retrouver la croissance économique.

En cas de récession, il ne faut surtout pas réduire les dépenses. Il faut les maintenir, voire les augmenter.

Ceci va se traduire par un déficit budgétaire important, qui correspond alors à des liquidités injectées dans l'économie.

Grâce à ce déficit, la consommation des ménages et l'investissement des entreprises devraient être préservés. Quand la croissance revient, les recettes augmentent, ce qui permet alors de réduire le déficit budgétaire.

On remarquera que ce déficit budgétaire n'est que temporaire.

Pour les keynésiens, on peut même calculer un déficit budgétaire acceptable : il s'agit du solde budgétaire de plein emploi.

Il « suffit » d'estimer le niveau du PIB à atteindre pour obtenir le plein emploi. Par exemple, pour la France, le plein emploi correspondrait à un taux de chômage de 4%

Le PIB correspondant serait, selon les calculs de l'INSEE de 2260 milliards € (contre 1950 actuellement).

Puisque l'État prélève 20% du PIB, il pourrait donc avoir pour recettes 452 milliards €, et donc les dépenser de façon équivalente.

Comme aujourd'hui les recettes ne sont que de 267 milliards €, le solde budgétaire de plein emploi serait de 267 - 452 = - 185 milliards €

Comme il est actuellement de 160 milliards d'€, il y aurait encore de la marge !!

Il faut remarquer que ce type de politique fonctionne peu et mal, et l'exemple de la dette japonaise est là pour le montrer.

Deux explications peuvent être apportées à cet échec relatif :

- l'équivalence ricardienne déjà vue

- l'effet « cliquet » : cet effet indique qu'il est assez facile d'augmenter les dépenses, mais qu'il est très difficile de les diminuer quand l'économie repart : les agents économiques et politiques se sont habitués à ces dépenses et refusent de les voir supprimer. Ils les considèrent comme des « acquis ».

Dés lors, quand il y a une nouvelle difficulté économique, on ré augmente les dépenses, donc le déficit…

On peut illustrer cela en France avec le problème de la Taxe professionnelle : tout le monde trouve que c'est un impôt « imbécile » (puisqu'il repose en grande partie sur le nombre de salariés d'une entreprise), mais personne n'est vraiment d'accord pour le supprimer s'il faut en même temps supprimer des dépenses équivalentes.

Le risque de déficit est donc récurrent.

3 Le problème du déficit récurrent

Les libéraux et les keynésiens sont au moins d'accords sur un point : le déficit budgétaire ne devrait pas durer. Soit parce qu'il ne doit pas exister pour les libéraux, soit parce qu'il doit se résorber pour les keynésiens, mais dans tous les cas, une situation de déficit durable n'est pas « normale ».

Or le problème français est assez clair (docs 3 et 4) : il y a déficits budgétaires (et publics) quelque soit la situation économique, et l'on voit même que le déficit de l'année 2010 sera plus important que celui de 2009, alors que l'on passe d'une situation de récession (-2.5% prévu pour 2009) à une situation de reprise (timide) pour 2010 (+1.2% prévu par l'OCDE).

On voit également que depuis le milieu des années 1970 (1973 très exactement) <u>aucun</u> budget n'a été présenté en situation d'équilibre (sauf peut-être en 1979), et ce quelque soit les variations de la situation économique. Au mieux, le déficit se résorbe un peu quand la situation s'améliore (exemple du début des années 2000).

Chiffres clés des Administrations publiques

	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*
Solde public en % du PIB	-2.9	-2.3	-2.7	-3.4	-8.2	-8.5
En milliards d'€	-51.1	-41.9	-51.7	-66.2	-161	-166
État	-52.2	-48.3	-39.7	-54.4	-130	-116
ODAC	7.1	10.5	-3.8	-2.3	+3,7	
Adm locales	-3.3	-3.1	-7.7	-8.6	-13.6	
Sécurité sociale	-2.8	-1	-0.4	-0.9	-20.1	-31
Dépenses publiques en %du PIB	53.4	52.7	52.3	52.7	52.8	52.5
Prélèvements obligatoires en % du PIB	43.6	43.9	43.2	42.8	42.5	41.9

Le problème n'est donc pas qu'actuellement le budget soit en déficit, mais qu'il le soit de façon structurelle et non pas conjoncturelle.

De ce déficit structurel, naît naturellement une dette. La dette publique française n'est pas la plus importante des pays occidentaux, mais elle a la particularité de ne pas diminuer, même en cas de croissance économique forte.

Cette dette représente alors une charge structurelle sur le budget : en moyenne il faut consacrer 17% du budget soit 45 milliards d'€ pour la rembourser.

On perçoit alors la limite d'une politique budgétaire : le déficit crée la dette qui doit être remboursée, ce qui crée un nouveau déficit donc une nouvelle dette…

Certes, la notation de la dette française est pour l'instant excellente (un triple « A »). Mais cette notation repose surtout sur la « passivité fiscale française » (« Financial Times » 09/11/09) qui permet un flot régulier de remboursement de dettes par les impôts.

Il faut donc distinguer une dette publique conjoncturelle (Allemagne, Irlande, Royaume-Uni…) liée à une dégradation passagère de l'activité économique, et une dette structurelle (France, Belgique, Italie, Japon…) liée à un déséquilibre permanent entre recettes et dépenses.

Et sachant que le niveau de recettes n'est pas extensible à l'infini, c'est bien le niveau de la dépense publique qui pose problème.

Il faut enfin remarquer que la thèse selon laquelle l'État possède également des actifs qui peuvent garantir la dette est « discutable » :

- ces actifs représentent certes en 2008, 2272 milliards d'€. Mais la plus grande partie est composée d'actifs non financiers (logements, bâtiments, équipements…) pour une valeur de 1450 milliards d'€ (INSEE, « L'économie française », comptes et dossiers)

- ces actifs non financiers ne peuvent évidemment pas être vendus, et, s'ils l'étaient, leur valeur ne serait que celle du marché, pas leur valeur « vénale »

- au sein des actifs financiers (822 milliards d'€), il y a surtout les actions des sociétés dont l'État est propriétaire ou actionnaire (355 milliards d'€). On peut certes les vendre (au prix du marché), mais cela s'appelle une privatisation (et on ne peut le faire qu'une fois)

- il reste également 220 milliards d'€ composés du stock d'or stratégique (49,8 milliards € en 2008) [Banque de France, Rapport annuel], des avoirs en devises (89,3 milliards €), le reste étant constitué de créances publiques sur les unités non résidentes (81 milliards €)

Les administrations publiques ne sont donc pas « pauvres », mais leurs actifs sont difficilement mobilisables.

Enfin, il faut signaler que la dette publique au sens de Maastricht ne fait pas apparaître les engagements financiers de l'État envers les retraites de ses fonctionnaires (autour de 800 milliards d'€ actuellement)

II) Le budget : reflet des priorités gouvernementales.

Le budget n'est pas simplement un moyen de relance de l'activité économique, et il n'a a pas été initialement conçu pour cela.

Il doit aussi refléter les choix stratégiques d'un pays en matière de croissance et de développement, en matière sociale et environnementale, en matière de relations avec le reste du monde…

Et comme les dépenses ne sont elles même pas extensibles à l'infini (quoique….), si on dépense plus dans un secteur, c'est en général au détriment d'un autre.

Il faut remarquer que ces choix essentiels devraient être l'objet de débats animés au Parlement. Force est de constater qu'en France ces choix sont concoctés au sein des ministères et administrations, puis largement validés par le Parlement. La remise en cause des choix est assez largement marginale.

Au lieu d'avoir le schéma : le politique décide, l'administration centrale exécute, on a le chemin inverse.

Les priorités de 2010 sont donc assez clairement affichées : l'éducation et l'enseignement supérieur (le 1/3 des dépenses), le paiement de la dette (17%) et la défense (14%)

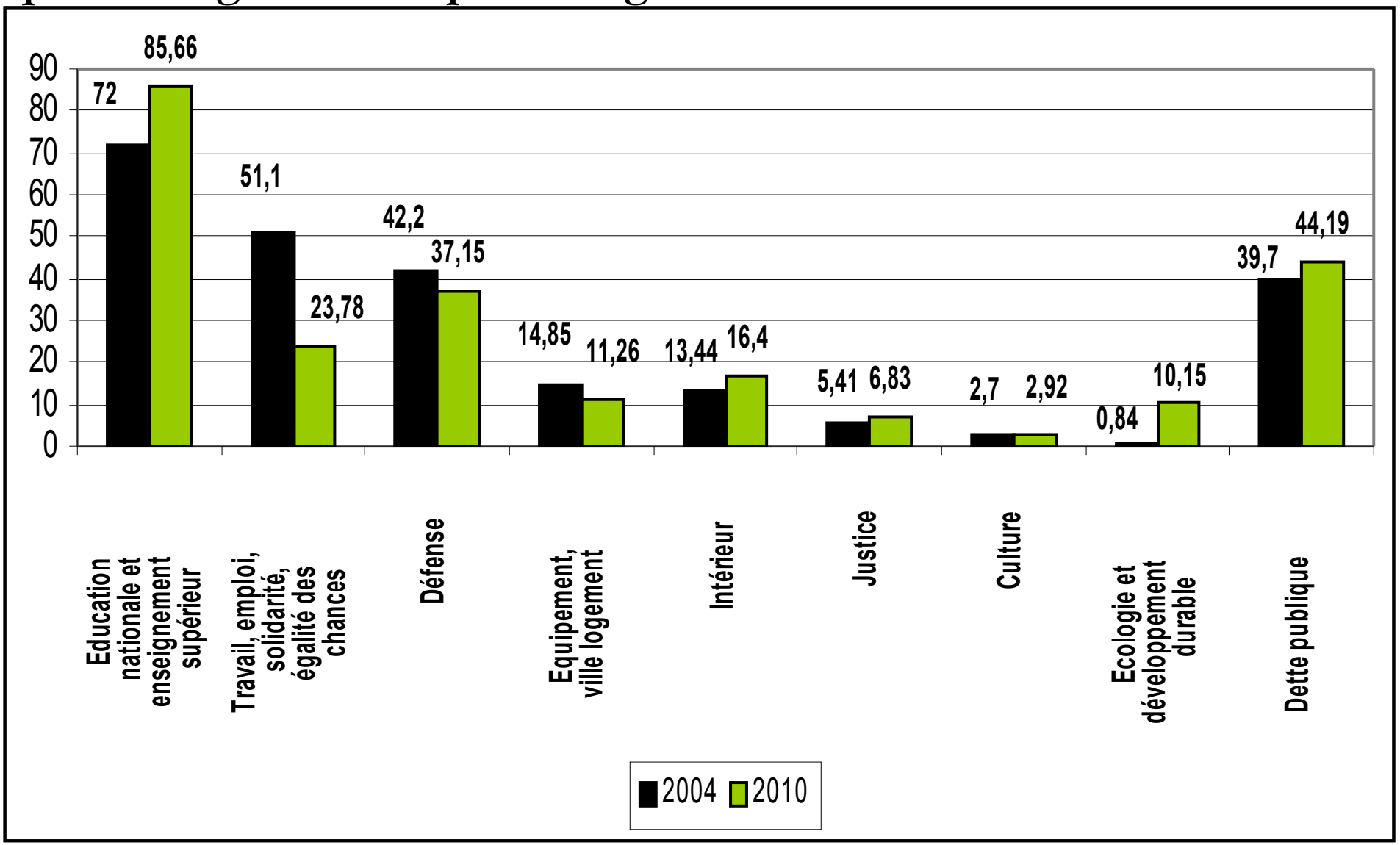
Il faut remarquer que l'effort écologique n'est pas négligeable (4%), de même que l'effort social (Travail et solidarité nationale : 9%)

Le problème, quand on regarde ce budget, et de savoir où réduire les dépenses : chacun veut bien les réduire, mais pour les autres. Or le déficit se chiffrant à 116 milliards d'€, où les trouver ?

PLF 2010 chiffres globaux en milliards d'€:
Recettes : 267,176*
Dépenses totales : 387,990
Solde du budget général : - 120,814
Solde des régimes spéciaux : + 4,780
Solde général : - 116,034
*** Il s'agit des recettes nettes, c'est-à-dire après remboursements des « trop perçus », dégrèvements (94,804 milliards d'€). Ces recettes sont fiscales (252,255) et non fiscales (14,921)**

2 Une évolution des priorités

L'étude de l'évolution des dépenses permet également de savoir ce qui a changé dans les priorités gouvernementales successives.



Nous voyons donc clairement apparaître les gagnants :

- l'éducation et la recherche : + 13.6 milliards d'€

- la petite dette qui monte qui monte… : +4.5 milliards d'€

- l'écologie : + 11 milliards d'€

Nous voyons aussi les perdants :

- la défense : - 5 milliards d'€

- l'équipement et le logement : - 3.6 milliards d'€

Le cas de l'emploi et de la solidarité est un peu différent : son « effondrement » (- 27.32 milliards d'€) s'explique pour l'essentiel par le transfert de ces dépenses vers les collectivités locales. Transfert dont le financement et sa pérennité pose de gros problèmes.

On remarquera pour finir une assez grande stabilité des rôles régaliens traditionnels de l'État : justice et sécurité ont vu leurs dépenses augmenter de 4,4 milliards d'€ constants en 6 ans

3 Dépenses de fonction ou dépenses d'investissements ?

Dans le débat autour des politiques budgétaires, on entend souvent un « consensus » curieux : le budget devrait favoriser les dépenses d'avenir, gages de croissance future, c'est-à-dire l'investissement, et devrait limiter les dépenses de fonction signes d'un « train de vie » trop dispendieux.

Un peu comme un ménage invité à aller moins souvent au restaurant et à penser plutôt à acquérir et/ou rénover son habitat.

Mais le problème n'est pas si simple : une partie importante des dépenses de fonctionnement concerne également des dépenses d'investissements.

On peut par exemple se demander à quoi sert de bâtir des écoles si on ne met pas d'enseignants dedans, ou à quoi sert de multiplier les pôles de compétitivité sans chercheurs.

En sens inverse, les dépenses d'équipements militaires sont-elles des dépenses d'investissement pour une future croissance ?

Le débat se focalise alors sur le nombre de fonctionnaires en France. Il est certes élevé (2.5 millions dans la fonction publique d'État, auxquels on peut rajouter 1.6 millions dans la fonction publique territoriale et 1.1 millions dans la fonction publique hospitalière, soit pratiquement 5 millions au total : 20.7% du total de la population active ayant un emploi)

Ce chiffre est l'un des plus élevés des pays comparables. Mais il peut correspondre à un choix de société : faire en sorte que des services publics soient assurés par des agents publics.

Il y a bien sur un autre choix possible : que les services publics soient assurés par des agents privés, soit entièrement comme dans le cas des États-unis, soit sous contrat de services publics comme dans la plupart des pays d'Europe du nord et au Canada.

Les services publics devront néanmoins être assurés. Le sont-ils mieux et moins chers par des agents privés ? Les gouvernements français ont tranché et se donnent comme objectifs la réduction assez massive de l'emploi public

Pour terminer sur ce point, le cas de la dépense éducative budgétaire est intéressant :

- parce qu'on est justement à la frontière entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissements, sans que l'on puisse vraiment distinguer l'une de l'autre

- parce qu'on ne sait pas vraiment si la dépense augmente ou recule : en valeur absolue (milliards d'€) elle augmente, mais en valeur relative (% du PIB) elle diminue (doc 11)

- parce qu'on ne sait pas nécessairement qui doit financer en priorité : l'État ? Les collectivités locales ? Les particuliers ? Les entreprises ?

- parce qu'enfin les critères d'efficacité des dépenses sont souvent discutés : que faut-il retenir ? Les taux d'obtention du bac ? (excellents !!), le taux de sortie du système sans diplôme (très correct : - de 10% aujourd'hui), le % de diplômés de l'enseignement supérieur (moyen : 24%), le niveau des connaissances (hum !!!)

Conclusion : 2013, horizon impossible ?

La Commission européenne vient (de nouveau) de demander à la France (et à quelques autres pays) de revenir dans les critères de Maastricht (déficit public limité à 3% du PIB) en 2013.

Rappelons que « l'agenda 2000 » du Traité d'Amsterdam avait fixé pour 2002 l'équilibre budgétaire !

La France par la voix de Mme Lagarde a fait savoir que « ce qui n'est pas réaliste n'est pas crédible ». La France ne rentrera donc pas dans les critères pour cette date et la question est alors de savoir si on le souhaite vraiment ?

Mais la question est également de savoir quel est l'intérêt de signer un traité (dont nous sommes en plus à l'origine pour le critère des 3%) si on ne le respecte pas ?

Et si la France veut respecter ses engagements sans pouvoir réduire vraiment ses dépenses, alors il ne restera plus qu'une augmentation des impôts. Mais nous serons en 2013….